

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LA NEGOCIACION PARA EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA (*)

por Francisco GRANELL (**)

SUMARIO

I. EL PROCESO DE INCORPORACION A LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA FORMACION DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS.—II. LA VARIEDAD REGIONAL EUROPEA Y LA VARIEDAD AUTONOMICA ESPAÑOLA.—III. LA ADOPCION DEL ACERVO COMUNITARIO A NIVEL GLOBAL: A) Los aspectos institucionales: a) la participación en las instituciones; b) las cuestiones presupuestarias; c) la adopción de la normativa comunitaria. B) Los aspectos económicos.—IV. EL IMPACTO DE LA INCORPORACION A LA COMUNIDAD SOBRE LA POLITICA Y LA ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: A) Los aspectos político-institucionales. B) Los aspectos económicos.—V. LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LAS NEGOCIACIONES DE INGRESO A LA COMUNIDAD EUROPEA.—BIBLIOGRAFIA.

I. EL PROCESO DE INCORPORACION A LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA FORMACION DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Después de que el Gobierno español solicitara la apertura de negociaciones para la incorporación de España a las Comunidades por cartas de 26 de julio de 1977, y a la vista del título VIII de la Constitución Española sometida a referéndum el 6 de diciembre de 1978, se ha dicho que el momento político español viene caracterizado por dos líneas de actuación que pueden considerarse antagónicas: el deseo de formar parte de una comunidad supranacional —basado en el convencimiento de que la dimensión estatal es demasiado pequeña para afrontar algunos de los problemas que la sociedad española tiene hoy días planteados— y el deseo de transformar el propio estado unitario en un estado en que los dife-

(*) Este trabajo recoge la ponencia presentada por el autor al Seminario sobre el Régimen económico-fiscal del Archipiélago canario ante el ingreso de España en la Comunidad Europea organizado por la Universidad Internacional «Menéndez y Pelayo» en Tenerife en abril de 1982. El autor agradece a la Universidad «Menéndez y Pelayo» la oportunidad que le brindó para llevar a cabo el trabajo.

(**) Profesor Agregado de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona.

rentes entes autonómicos puedan llevar a cabo una acción de gobierno a un nivel «micro» más capaz de dar cabal respuesta a las exigencias del momento.

Ingresar en las Comunidades Europeas va a significar un cambio importante de parámetros para la economía española que a lo largo de la historia ha permanecido relativamente resguardada de la competencia internacional en razón del predominio de las ideas proteccionistas en la plasmación de la política económica y comercial de cada momento con muy pocas y significadas excepciones.

El ingreso en la Comunidad debe significar la confirmación de la línea de apertura comercial exterior que se iniciara con el Plan de Estabilización Económica de 1959, con el Acuerdo Comercial Preferencial con la Comunidad Económica Europea de 1970 y con los acuerdos preferenciales con los países miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio de 1979.

El desarrollo del Título VIII de la Constitución, con la puesta en vigor de sucesivos Estatutos de Autonomía y la aprobación de diferentes leyes de regulación del proceso autonómico, supone —según expresión afortunada (1)— la radical transformación del modelo de Estado en el que ha vivido la sociedad española durante cerca de dos centurias.

La coincidencia de tales procesos con una situación de crisis económica internacional ha hecho que el entorno para que tales cambios se produzcan sin dificultad no sea, sin duda, el más propicio, y que una serie de analistas se cuestionen sobre la conveniencia o no de acometer este tipo de reformas incurriendo en el error de creer que el seguir en el modelo tradicional de estado fuertemente centralizado y de España al margen de la integración europea constituiría una alternativa mejor que la remodelación que se está operando.

Como se ha dicho también, sin embargo, los países europeos que componen la Comunidad tienen que afrontar en estos momentos una serie de problemas similares a los que connotan la situación española en este momento y siempre puede resultar más fácil tratar de resolverlos actuando junto a ellos que actuando en el aislamiento (2).

Pese a las críticas que se hayan podido formular a estos dos procesos llamados a tener una serie de repercusiones sobre las posibilidades económicas de zonas o de sectores enteros de nuestra economía y sobre la división de funciones de gobierno entre Organismo Supranacional —Estado Central— y Autonomías, la marcha de las negociaciones de adhesión y los avances en la concreción legislativa del Estado de las Autonomías por la promulgación y puesta en vigor de los Estatutos de una serie de Autonomías pone bien a las claras de manifiesto que el doble proceso tiene ya características de irreversible.

Las negociaciones de adhesión a la Comunidad, solicitadas en julio de 1977, fueron aceptadas por el Consejo de Ministros Comunitario del 20 de septiembre del mismo año que encargó a la Comisión Europea la redacción de un Dictamen que fue entregado —no sin antes haber realizado un documento conjunto sobre

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E. et al.: «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», Madrid, Presidencia del Gobierno, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

(2) Círculo de Economía: «Integración de España en las Comunidades Europeas», Opinión de Actualidad núm. 23 de 7 de diciembre de 1981.

la Segunda Ampliación (3)— el 29 de noviembre de 1978 (4). La primera sesión de negociaciones tuvo lugar en Luxemburgo el 5 de febrero de 1979, y en ella tanto la delegación de la Comunidad como la de España reiteraron la necesidad de que al final del proceso se definieran los plazos en los cuales España asumirá la totalidad del acervo comunitario en vigor en el momento de la adhesión (5). Desde entonces se han venido realizando una serie de sesiones de negociación a nivel ministerial y a nivel de suplentes que han sufrido las vicisitudes a que ha estado sometida la propia dinámica de la integración europea ante la presión británica para redefinir la política agrícola y presupuestaria de la Comunidad (6), pero que han permitido ya que, en la sesión ministerial del 22 de marzo de 1982, se haya entrado en la etapa de cierre de las negociaciones, concluyendo modo y fechas sobre seis de los dieciséis grandes capítulos en que se ha dividido el panorama global de la aceptación del acervo comunitario por parte de España. Así, y aunque los temas más espinosos de la negociación no han llegado aún a encontrar solución final —cosa normal si se tiene en cuenta el retraso con el que la Comunidad está cumpliendo el mandato de remodelación de su acervo de 30 de mayo de 1980 (7)—, es posible pensar que entre el segundo y el último trimestre de 1982 podrán ultimarse el resto de los capítulos de la negociación y podrá redactarse el acta de adhesión precisa para que los parlamentos de los países comunitarios y el de España puedan pronunciarse sobre los extremos que contenga (8). Esto quiere decir que aunque no pueda decirse con certeza cuándo España será miembro de la Comunidad y cuáles serán los calendarios de acoplamiento finalmente decididos, el futuro comunitario de España aparece hoy bastante claro.

En cuanto al proceso de desarrollo del Título de la Constitución, «De la Organización Territorial del Estado», concreción del artículo 2 del texto fundamental que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española y la solidaridad entre todas ellas» y aún a pesar de los problemas que se han ido presentando en el último trienio respecto al reparto de competencias entre Estado Central y Autonomías, a la vía de acceso a la autonomía, a la financiación de los procesos y al establecimiento de una posible norma armonizadora de los procesos autonómicos, no hay ninguna duda de que se han realizado avances significativos de los que da idea el hecho de

(3) Comisión de las Comunidades Europeas: «Enlargement of the Community: General Considerations, Transitional Period and Institutional Implications y Economic and Sectoral Aspects», en suplementos 1, 2, 3 1978 del *Bulletin of the European Communities*.

(4) Comisión de las Comunidades Europeas: «Avis sur la demande d'Adhésion de l'Espagne, 29 novembre 1978», en el suplemento 9/1978 del *Bulletin des Communautés Européennes* (texto en castellano del Dictamen en *Revista de Instituciones Europeas* 1979-1, p. 355).

(5) Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática: «Dos años de negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas», *OID*, Madrid, 1981.

(6) GRANELL, F.: «El problema presupuestario de la Comunidad Europea», en pp. 441-451 de *Cuadernos de Economía*, septiembre-diciembre 1980.

(7) Comisión de las Comunidades Europeas: «Rapport de la Commission des C.E. au Conseil en execution du mandat du 30 mai 1980», en Suplemento 1/1981 del *Bulletin des Communautés Européennes* (texto en castellano del Informe en *RIE* 1982-1, p. 375).

(8) NIN, J. M.: «El Acta de adhesión: descripción y algunos problemas en torno a ella», en pp. 323-341 de *Documentación Administrativa*, núm. extra, sobre la Comunidad de enero-marzo 1980.

que en estos momentos están ya en vigor cuatro Estatutos de Autonomía de Comunidades pluriprovinciales, además de los monoprovinciales también existentes: Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña según leyes orgánicas de 18 de diciembre de 1979 (BOE del 22 de diciembre), de Galicia (Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, BOE del 28 de abril) y de Andalucía (Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1981, BOE del 11 de enero de 1982).

La coexistencia temporal de los procesos autonómico, interno, y de la integración a las Comunidades, externo, supondrá para el futuro económico y político español un conjunto de consecuencias tanto sobre un plano general estatal cuanto respecto a la economía y poderes de decisión de las distintas comunidades autónomas.

Resulta, por otra parte, que los traspasos de competencias a los regímenes preautonómicos y a las Comunidades ya Autónomas en sentido estricto se ha anticipado, en su ritmo y previsible culminación, a lo que será el planteamiento reglamentario del ingreso en la Comunidad Europea, con lo cual, cuando éste tenga lugar, aquéllos estarán ya en funcionamiento y las comunidades autónomas habrán empezado a ejercer las funciones que la Constitución y los respectivos estatutos les confieran.

En estas páginas siguientes veremos, bajo una óptica interdisciplinaria jurídico-política-económica, las repercusiones que de ambos procesos será preciso deducir con vistas a facilitar que el tránsito desde un Estado centralizado y autárquico a otro integrado en la CEE y con autonomías se efectúe sin problemas económicos o institucionales graves o para que se efectúe, en cualquier caso, con el pleno conocimiento de lo que puede ocurrir a fin de que puedan adoptarse las oportunas medidas correctoras.

II. LA VARIEDAD REGIONAL EUROPEA Y LA VARIEDAD AUTONÓMICA ESPAÑOLA

Por circunstancias históricas y económicas, Europa no es sólo un conjunto de Estados sino un conjunto de regiones y nacionalidades que, en muchos casos, tienen un significado que va mucho más allá de las simples divisiones administrativas o de las divisiones técnico-económicas para llevar adelante una determinada política de correctivos encaminada al logro de un desarrollo equilibrado. Casos como Escocia, Cataluña, Baviera o Euskadi son algunos de estos ejemplos a considerar al respecto.

Es por ello que la Comunidad Económica Europea, a pesar del silencio inicial del Tratado de Roma sobre el establecimiento de una política económica regional, ha ido entrando en ella a partir de la constatación de que la creación de un mercado amplio con libertades de circulación de mercancías y factores de producción no conducía a una igualación progresiva de los niveles de vida ni a la eliminación de la conciencia de identidad de muchas zonas.

Se hace difícil hacer generalizaciones al respecto porque las situaciones de partida difieren de un caso a otro tanto por la importancia económica de cada zona

cuanto por su pasado histórico, por la estructura de su producción o por el grado de autonomía para adoptar las propias decisiones de gobierno.

Una Baviera con 70.546 Km² de extensión, 11 millones de población y una estructura compleja de producción o una Escocia con 77.171 Km², poco más de cinco millones de habitantes y una serie de problemas económicos importantes son, ambas, casos que poco tienen que ver con Lombardía (con 23.851 Km² y nueve millones de habitantes) o con Sicilia (25.708 Km² y cinco millones de habitantes), polo industrial de Italia aquélla y zona típica de emigración esta última.

La Comunidad Europea y, por separado, sus países miembros han ido en estos años despertando al hecho regional y han reconocido la existencia de lo que se han denominado las «Regiones Comunitarias Europeas» que comprenden, cada una de ellas, una o varias Unidades Administrativas de base y que cuentan con extensión y población promedio de, respectivamente, 25.000 Km² y 4,2 millones de habitantes, si bien estas cifras promedio tienen un valor relativo si se considera que en la definición de cada una de las áreas de acción regional han influido factores histórico-administrativos y no sólo factores técnico-económicos, que hubieran pretendido dar un baremo estandarizado de extensión, población o estructura económica.

Y si desde un punto de vista económico tales regiones europeas son distintas, desde un punto de vista de posibilidades de autogobierno ocurre también lo mismo, pues no son iguales las funciones centralizadas de gobierno que se ejercen desde París para el caso de Francia o desde Bonn para el caso de la República Federal Alemana por sólo poner dos ejemplos, quizás extremos, pero bien significativos.

Dentro de este contexto europeo, España muestra también unas disparidades interregionales acusadas.

Desde un punto de vista jurídico-administrativo, la región económica con una personalidad más diferenciada ha sido el archipiélago canario, que desde el Real Decreto de 11 de julio de 1852 ha tenido un régimen aduanero-fiscal de zona exenta muy distinto al aplicado en la Península que —como ha quedado dicho— ha sido tradicionalmente gobernada bajo parámetros proteccionistas. Este carácter ha conferido al Archipiélago unas posibilidades de expresar su parecer en unos términos muy distintos de lo que hasta el estado de las autonomías les ha sido posible al resto de las regiones y nacionalidades que componen el Estado (9).

Cara a las posibilidades de afrontar la incorporación a la Comunidad Europea y de ejercer funciones propias de autogobierno en el marco del título VIII de la Constitución, no hay duda que España muestra unas disparidades regionales acusadas si tenemos en cuenta la extensión, población, composición de la renta generada y nivel de la misma (ver cuadro sobre la Economía de las Comunidades Autónomas Españolas).

Otro rasgo diferenciador es, en el caso de España, el diferente grado de autogobierno que tienen las distintas regiones y nacionalidades, lo cual es producto de la tradición histórica y del proceso preautonómico y autonómico seguido hasta la fecha para cada una de las autonomías existentes.

(9) Junta de Canarias: «Informe de la Comisión Mixta de Seguimiento de las negociaciones con el Mercado Común», Boletín Oficial de la Junta de Canarias de 18 de abril de 1980.

ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS

	Extensión Km ²	Población (miles) 1981	Incremento censal (miles) 1970-81	% PRODUCCION (1977)				Miles ptas. «per capita» (1977)
				Agricultura	Pesca	Industria	Servicios Comercio	
GALICIA	29.429	2.812	135	12,0	4,5	33,3	50,0	167,9
ASTURIAS	10.564	1.129	77	6,6	0,5	50,9	41,9	208,9
CANTABRIA	5.289	513	44	9,5	1,1	41,9	47,5	225,6
EUSKADI	7.250	2.142	275	2,4	1,2	54,8	41,4	273,9
NAVARRA	10.421	467	509	12,6	—	45,3	41,9	240,1
RIOJA	5.034	254	19	17,9	—	34,8	47,3	229,8
ARAGON	47.682	1.196	43	14,4	—	37,2	48,3	227,9
P. VALENCIANO	23.260	3.646	568	8,0	0,4	39,0	52,4	214,2
MURCIA	11.317	955	123	12,9	0,3	36,6	50,0	167,7
CATALUÑA	31.932	5.956	848	3,4	0,1	46,3	50,0	273,3
BALEARES	4.942	655	129	4,7	0,4	22,5	72,2	250,9
CASTILLA-LEON	94.010	2.583	— 85	18,1	—	33,5	48,3	190,7
MADRID	7.995	4.686	925	0,7	—	33,0	66,2	294,4
CASTILLA-MANCHA	79.225	1.648	— 84	21,7	—	35,8	42,3	165,3
EXTREMADURA	41.602	1.064	— 104	22,3	—	24,4	53,2	129,5
ANDALUCIA	87.267	6.440	449	13,1	2,2	31,2	53,4	155,5
CANARIAS	7.500	1.367	242	6,7	1,6	21,1	70,5	172,3

FUENTE: Elaboración a partir de Banco de Bilbao y Anuario El País 1982.

Pese a las acciones regionales emprendidas, las diferencias económicas entre las regiones ricas y pobres no se han acortado —en el ámbito de la Comunidad— en los años que se llevan de integración, existiendo la previsión de que con la segunda ampliación los problemas de disparidad se acentúen de manera notable por cuanto las medias en PIB/habitante pasarán, en las situaciones extremas, del 1 a 6 actual (antes del ingreso de Grecia) a una relación de 1 a 12 (después del ingreso de Portugal) (10).

Todo ello ha hecho pensar en la conveniencia de una modificación profunda de la política regional comunitaria no tanto en base a repartir fondos cuanto a medir la incidencia que puedan tener sobre las diferentes regiones las políticas comunes que se vayan adoptando y las medidas de profundización hacia la creación de un espacio económico comunitario unitario que se tiren adelante.

En todo este análisis no cabe, empero, olvidar, que las acciones de desarrollo regional de más alcance que hasta ahora se han venido produciendo han tenido carácter estatal y que no en todos los casos las políticas regionales de los diferentes países son fácilmente comparables en sus instrumentos o en su eficacia (11).

Y si esto ocurre entre los países comunitarios las diferencias que se aprecian para el caso español son considerables, lo cual es lógico si pensamos que por no ser miembro de la Comunidad España no ha participado en los trabajos de concertación que han tenido lugar en el Comité de Política Regional de la Comunidad o no ha tenido que esforzarse en acoplarse a las limitaciones a las distorsiones a la competencia en forma de ayudas regionales que marca el Tratado de Roma y la legislación ulterior.

Coincidiendo, precisamente, con el ingreso en la Comunidad Europea, y coincidiendo también con la formalización de la España de las Autonomías, España deberá acometer una nueva política regional —cuyos primeros eslabones vienen constituidos por el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158, 2.º de la Constitución y art. 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980) (12) y por la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el Estado español que garantiza el artículo 158, 1.º de la Constitución que va a exigir de amplios esfuerzos de coordinación (13).

El necesario mantenimiento de la unidad del mercado hispano va a hacer difícil que las Comunidades Autónomas puedan, ejerciendo sus capacidades de autogo-

(10) VELASCO, R.: «Los problemas regionales de la integración europea desde la perspectiva de la ampliación de la CEE». Ponencia presentada al Simposio Regiones Industrializadas en declive, Bilbao, Junio 1980.

(11) LAJUGIE, J.; DELFAUD, P. y LACOUR, C.: «Espace régional et aménagement du territoire», París, Dalloz, 1979.

(12) LOPEZ NIETO A. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.: «Financiación de las Comunidades Autónomas», en pp. 64-88 del número especial de Situación, dedicado a Economías regionales España/CEE, núm. 3/1981.

(13) SAENZ DE BURUAGA, G.: «Hacia una nueva política regional en España», pp. 757-809 del volumen I del libro ACOSTA, R. et al.: *La España de las Autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, para el Banco de Bilbao, 1981.

bierno, llevar adelante políticas regionales muy diferenciadas unas de otras, aunque sí son de esperar acciones para atracción de empresas de fuera de la zona en base a estímulos urbanísticos, de zonificación industrial y otros.

III. LA ADOPCION DEL ACERVO COMUNITARIO A NIVEL GLOBAL

A) Los aspectos institucionales.

Por el hecho de convertirse en miembro pleno de las Comunidades Europeas, España deberá asumir, llegado el momento, y de acuerdo con los períodos de transición que se pacten para la entrada en vigor de sus diferentes partes, el acervo comunitario.

No es este el momento de hacer un análisis detallado de lo que supone dicho acervo y de las remodelaciones legislativas y reglamentarias que se deberán acometer para cumplir la obligación de la asunción plena que figurará en el Tratado-Acta de adhesión de la misma manera que ya figuró en las actas de incorporación a la Comunidad de los países que hasta ahora se han adherido a ella con posterioridad a su fundación: artículos 3, tanto de las actas de adhesión de Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda de 22 de enero de 1972, como de la de Grecia de 28 de mayo de 1979. Otros trabajos han dado una perspectiva global de lo que tal acervo va a suponer para España en las diferentes áreas (14).

Lo que sí conviene recordar es que la Comunidad es un organismo internacional con capacidad para ir ampliando actividades en base a tres mecanismos comunes: las instituciones, el presupuesto y la normativa.

a) Pues bien, España se incorporará, con el número de miembros o representantes que se decida en la negociación de adhesión, a la totalidad de las instituciones comunitarias, quedando por determinar el número exacto de ellos a la vista del peso demográfico y económico relativo de España en la Comunidad ampliada.

b) En cuanto a los temas presupuestarios, España asumirá el sistema comunitario de recursos propios, lo que implica, en la práctica, que desde el momento de la adhesión sus ingresos por aplicación del Arancel Externo Común, exacciones agrícolas (prélèvements) y una parte del Impuesto sobre el Valor Añadido recaudado en España (parte que en 1982 —según las necesidades presupuestarias de la Comunidad de este año— se eleva al 0,94 % de la recaudación) serán trasvados a la Comunidad.

En el otro extremo de la balanza presupuestaria, hay que recordar que España se beneficiará de las intervenciones previstas en el presupuesto de la Comunidad y que, como es sabido, se destinan en gran parte a cubrir acciones en favor de la agricultura.

(14) Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España: «Libro Blanco sobre el grado actual de integración de la Comunidad Europea y sus implicaciones para España», Madrid, 1979.

INCIDENCIA DE ESPAÑA EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA AMPLIADA

(millones ECU estimados)

GASTOS PARA LA COMUNIDAD

FEOGA Garantía	1.100-1.500
FEOGA Orientación	195- 235
Fondo Social Europeo	180- 220
Fondo Europeo de Desarrollo Regional	330- 370
Bonificaciones de interés	n. e.
Otras intervenciones	170- 210
Gastos de personal	n. e.
Reembolsos a España:	
10 % TEC y «Prélèvements»	68- 82
Compensaciones SME-RU	14
TOTAL	2.057-2.631

INGRESOS PARA LA COMUNIDAD

«Prélèvements» y cotizaciones azúcar	360- 435
Derechos aduanas TEC	320- 380
Cesión I.V.A.	
— en el supuesto del 1 %	800
— hipótesis de 1,14 %	910
Otros ingresos	10
TOTAL	
hipótesis 1 %	1.490-1.625
hipótesis 1,14 %	1.600-1.735

FUENTE: Comisión Europea, datos tomados de **Europolitique**, núm. 853.

La Comisión de la Comunidad ha hecho recientemente una nueva evaluación de lo que hubiera significado en 1980 el impacto presupuestario de una Comunidad a doce. Sus cifras dan a entender que España va a obtener un balance positivo (15).

c) En lo referente a la normativa comunitaria, su recepción e incorporación al derecho vigente será posible sin graves problemas por la forma en que la Constitución Española de 1978 regula la materia.

Es bien sabido que el sistema jurídico comunitario es un sistema original y completo compuesto de varios niveles de normas que tienen aplicabilidad directa en los órdenes jurídicos internos (por el art. 189, 2.º, para los Reglamentos CEE y prácticamente para todos los órdenes de disposiciones —salvo se requiera orden interna desarrolladora— desde la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 5 de febrero de 1963 —sentencia Van Gend & Loos—) y que tienen **primacía** sobre las normas nacionales incluso si estas normas tuvieran rango constitucional (16).

Desde el punto de vista constitucional español, ello no va a presentar problemas al recoger el artículo 93 de nuestro texto básico que «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución».

La única cuestión que será necesario precisar en el Tratado de adhesión —que deberá ser aprobado con rango de Ley Orgánica— es la de la aplicabilidad directa de las normas comunitarias aún cuando no hubiera mediado publicación en España conforme a lo que señala el artículo 96.1 de la Constitución, al decir «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».

Esta formalidad que en cierta manera queda a medio camino entre el dualismo de Triepel y Anzilotti que exigirían la transformación en norma interna de un Tratado Internacional mediante la oportuna disposición doméstica y el monismo de Kelsen y Scelle (17) podría plantear controversias a la hora de exigir, en España, normas «self-executing», lo cual haría conveniente explicitar tal aplicabilidad directa en el Tratado de adhesión aunque, de hecho, la sola asunción del acervo comunitario conlleva ya tal aplicabilidad directa.

B) Los aspectos económicos.

Dejando al margen todos estos aspectos institucionales, y pasando al impacto que va a tener la adopción del acervo comunitario sobre la economía española,

(15) Comisión de las Comunidades Europeas: «Evaluación de l'incidence financière de l'élargissement sur le budget général de la CEE», Bruxelles, mimeo, 1982.

(16) COUVREUR, Ph.: «L'adhésion de l'Espagne aux Communautés Européennes: l'ordre juridique communautaire», en pp. 135-175 de «L'Espagne et les Communautés Européennes: Problèmes posés par l'adhésion», Institut d'Etudes Européennes - Université Libre de Bruxelles, 1979.

(17) MUÑOZ MACHADO, S.: «El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española», Madrid, Civitas, 1980.

es bien sabido que las opiniones y análisis llegan a conclusiones sumamente divergentes.

Hay aspectos del acervo que tendrán una influencia muy notable en los parámetros en que hasta ahora se han estado desarrollando las actividades económicas, mientras que otros tendrán una influencia relativa.

La Comunidad comporta una reglamentación industrial y de servicios muy liberal, mientras que en el ámbito agrario las reglamentaciones que se siguen son proteccionistas y dirigistas.

Ello quiere decir que la industria española tendrá que acomodarse a un entorno librecambista en que las protecciones aduaneras serán bajas y en que la búsqueda de factores concurrenciales es esencial.

Si tenemos en cuenta los niveles arancelarios que protegen hoy a la industria española y la desprotección en que actúan las industrias de los países miembros de la Comunidad por el efecto combinado de un Arancel Externo Común bajo y de una política comercial abierta a las importaciones procedentes de numerosas áreas (países en desarrollo beneficiarios del esquema de preferencias generalizadas, países incluidos en la Convención de Lomé, países de la EFTA, etc.) puede pensarse el significativo cambio de entorno productivo al que se accede.

Algunos estudios han evaluado las disminuciones de precios que la industria doméstica deberá soportar (18), si bien hay que considerar que las empresas capaces de lanzarse a los mercados exteriores tendrán la posibilidad de acceder a un mercado de más de trescientos millones de consumidores (19), aunque tal proyección no sólo depende de la eficacia de la acción de las empresas potencialmente exportadoras, sino de un conjunto de factores que abarcan el valor de la peseta en relación a otras monedas hasta una amplia gama de aspectos y condicionantes tanto micro como macroeconómicos.

La adopción de las reglamentaciones que la Comunidad tiene en vigor en el terreno de la Agricultura —a falta de una remodelación de la PAC como se ha pretendido y presionado para ello por varios países miembros— tenderá en cambio a estimular el aumento de los precios agrarios, pues es bien sabido que la Comunidad trata de conseguir que los agricultores de sus países miembros tengan unas rentas aceptables a base de unos precios agrícolas más elevados que los precios mundiales y, en la mayoría de los casos, también, que los precios españoles actuales.

Ello estimulará las rentas de los sectores agrarios españoles y estirará al alza de algunas producciones aunque en muchos casos el propio marco físico, el factor climatológico, el grado de aprovisionamiento o los costes de producción no competitivos harán imposible que tal aumento de producciones se pueda producir.

Otro aspecto de la adopción del acervo comunitario llamado a tener un considerable impacto —a veces hay que pensar que tan psicológico como real será

(18) NOELKE, M. y TAYLOR, R.: «L'industrie espagnole face à la Communauté Européenne: l'impact de l'adhésion», Bruselas, **European Research Associates**, 1980; GRANELL, F. (coordinador): «Los sectores industriales ante la Integración de España en las Comunidades Europeas», **Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona**, 1980.

(19) ESADE: «La industria española ante la CEE», Madrid, **Instituto de Estudios Económicos**, 1980.

DISMINUCION DE PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INDUSTRIALES DEBIDA A LAS REBAJAS ARANCELARIAS, CONSECUENCIA DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Sección arancelaria	Efecto disminución precios
IV. Alimentación, bebidas y tabaco	— 2,28 (1)
V. Productos minerales	1,28
VI. Productos químicos	9,15
VII. Plástico y caucho	11,58
VIII. Piel y cuero	5,25
IX. Madera y corcho	4,59
X. Papel	6,75
XI. Textil	11,59
XII. Calzado	7,33
XIII. Piedra, vidrio y cerámica	10,96
XIV. Perlas y metales preciosos	2,27
XV. Metales	7,86
XVI. Máquinas y aparatos. Material eléctrico	13,26
XVII. Material de transporte	11,23
XVIII. Óptica, sonido y fotografía	12,44
XIX. Otros	16,04

(1) En este caso el signo negativo significa aumento de precio, lo cual es atribuible al impacto de los precios de la Política Agrícola Común.

FUENTE: ESADE.

la necesaria adopción del Sistema I.V.A., en sustitución del actual sistema español de impuestos indirectos (20).

La Comunidad ha insistido mucho en este aspecto de la adopción del acervo comunitario desde el momento de la adhesión tanto para conseguir una transparencia en el ajuste fiscal en frontera cuanto para que España pueda participar en el mecanismo comunitario de recursos propios (vid. *supra*).

IV. EL IMPACTO DE LA INCORPORACION A LA COMUNIDAD SOBRE LA POLITICA Y LA ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Analizada, de forma superficial, la problemática global para España del ingreso en las Comunidades Europeas es preciso ir puntualizando a partir de aquí que el impacto no será el mismo, ni política ni económicamente, en todas las regiones y nacionalidades españolas.

(20) Confederación Española de Organizaciones Empresariales: «La Empresa Española ante la adhesión al Mercado Común», vols. I y II, Madrid, 1981.

Esta será la razón principal por la cual parece razonable, como se verá más adelante, que dichas entidades territoriales puedan tener una mayor vinculación con los temas comunitarios de lo que a primera vista permite intuir el texto del artículo 149, 3.º de la Constitución que atribuye al Estado Central, con carácter exclusivo, las relaciones internacionales.

A) Los aspectos político-institucionales.

Desde un punto de vista político-institucional, el ingreso de España en las Comunidades y la adopción del acervo puede menoscabar las competencias hoy atribuidas —por la Constitución y los regímenes autonómicos o preautonómicos— a las entidades territoriales y reducir el contenido de los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas para nutrir su hacienda propia por la vía de la eliminación de alguna de las figuras impositivas traspasadas y su subsiguiente subsunción en el I.V.A.

El proceso autonómico español contemporáneo se inició con el Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya. A partir de entonces una serie de regiones y nacionalidades han ido accediendo a regímenes preautonómicos que han comportado una serie de atribuciones de competencias, de traspasos de servicios y de cesiones de recursos patrimoniales y humanos para desempeñarlos.

Después de aprobada la Constitución, además, varias regiones y nacionalidades han asumido su autonomía plena a través de sus estatutos de autonomía refrendados en los respectivos referéndums autonómicos.

El artículo 148, de la Constitución de 1978 explicita las competencias en principio asumibles por las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales tienen contenido que resulta o puede resultar afectado por la asunción por España del acervo comunitario, visto —como se ha explicitado anteriormente— que el derecho comunitario tiene primacía sobre el derecho interno.

A este respecto se han hecho diferentes clasificaciones según el ámbito al que afecten: de política fiscal, de política monetaria, de política agraria, de política industrial, energética y de transportes (21), sobre competencias que afectan a políticas a corto plazo o a medio y largo plazo, sobre disposiciones económicas de rango diverso, etc. (22).

Teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas deben ajustar su normativa y el ejercicio de sus competencias a la necesaria salvaguarda de la unidad del mercado español, el ingresar en un área económica más amplia no debe

(21) RUILOBA, E.: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro Ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en pp. 391-482 de GARCIA DE ENTERRIA, E. et al.: «La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española», Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

(22) GONZALEZ CASANOVA, J. A. y CASANOVAS, O.: «Phénomène régional et intégration», en pp. 121-134 del libro colectivo citado en la nota 16.

suponer menoscabo respecto a las competencias más generales que ya quedaban de hecho limitadas por dicha necesidad y sí, en cambio, cabrá esperar el necesario ajuste a la normativa comunitaria de forma directa en temas tales como las ayudas públicas, política regional dentro de cada autonomía, política de reforma de estructuras o de ayudas de agricultura de montaña, comercio interior y protección de los consumidores, y fomento de la investigación.

La mayoría de los estatutos de autonomía hasta ahora puestos en vigor se refieren expresamente a que la ejecución de los tratados internacionales en las esferas de las competencias de la respectiva comunidad autónoma corresponde a ella sin perjuicio del hecho de que corresponda a las Cortes Generales o al Gobierno Central, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados por los que se atribuyan a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y de que el Consejo de Estado (según su Ley Org. de 22 de abril de 1980) debe ser consultado por las Comunidades Autónomas respecto a anteproyectos de leyes o disposiciones reglamentarias que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios y acuerdos internacionales.

En tal sentido de ejecución y adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la autonomía se expresan el artículo 20, 3.º del Estatuto de Autonomía de Euskadi; el 27, 3.º del de Cataluña; el 23, 2.º del Estatuto de Andalucía y el 12 b) del de Asturias.

De todo ello se deduce que no existe, al menos inicialmente, la intención legislativa de aprovechar el control a que da pie el artículo 93 de la Constitución para efectuar, por la vía del ingreso a la Comunidad, lo que los italianos denominan la expropiación de las competencias autonómicas (23).

B) Los aspectos económicos.

Dado que la estructura económica de las diferentes comunidades autónomas difiere es lógico que el impacto que se materialice en cada una de ellas como consecuencia de la adhesión, de la asunción del libre comercio industrial y del proteccionismo agrario y de la adopción del resto del acervo comunitario teniendo en cuenta, sobre todo, lo relacionado con ingresos y gastos de la Comunidad (regiones y autonomías más consumidoras de productos importados sujetos a TEC y a «prélèvements», aportación al I.V.A. recaudado en el Estado, posibilidades de disfrutar de ayudas regionales, del Fondo Social Europeo o del Banco Europeo de Inversiones) sea distinto.

Hasta ahora se han efectuado una serie de análisis de carácter regional para ver los resultados positivos o negativos relativos de algunas regiones y nacionalidades ante el ingreso en la Comunidad.

(23) BASSANINI F. y CARETTI, P.: «Autonomías Regionales y Poderes Comunitarios», en pp. 241-259 del núm. de julio-septiembre 1981 de **Documentación Administrativa**.

La región hasta ahora más estudiada a este respecto ha sido Canarias, en donde el tema del ingreso en la Comunidad ha hecho rebrotar con un cierto encono la vieja discusión entre los partidarios del librecambio puertofranquista y los partidarios del proteccionismo (24).

En otros casos los estudios realizados no van cargados por esta discusión y han hecho énfasis en algunos aspectos determinados del posible desarrollo económico de las empresas o sectores productivos de la región o nacionalidad de que se trate (25), en el posible dominio de la economía regional por las empresas foráneas una vez se facilite la libre circulación de productos y capitales tras el ingreso en la Comunidad (26), en las modificaciones de renta regional que se producirán como consecuencia de los menores precios industriales o mayores precios agrícolas imperantes con el consiguiente cambio en los flujos de comercio interregionales españoles (27), en los aspectos de la política regional comunitaria más aprovechables en cada caso (28) o los planes de reconversión industrial comunitarios de que podrán beneficiarse las industrias del territorio tras la adopción por España del acervo comunitario (29).

Todos los estudios posibles sobre el impacto económico de la integración sobre las economías regionales tropiezan, empero, sin embargo, con las cuestiones que suscita la actual crisis económica internacional con sus consecuencias de insolidaridad internacional y con la indefinición de ciertas líneas de futuro características de la Comunidad Europea actual: futuro de la política agrícola común, futuro de los correctores presupuestarios a la vista del contencioso franco-británico actual, futuro de los montantes monetarios agroalimentarios a la luz de la marcha del Sistema Monetario Europeo y del futuro de la PAC, futuro de la política regional comunitaria y de las ayudas fuera-cuota, porvenir de los planes de apoyo a las industrias en declive, acuerdos de cooperación con los países subdesarrollados, etc.

(24) GRANELL, F.: «La opción CEE para la economía canaria», **Cámara de Comercio de Las Palmas**, 1979; PAYNO, J. A.: «Islas Canarias/Mercado Común», Las Palmas, **Junta de Canarias**, 1980; MUSTO, S.: «Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas: Estructuras, Problemas y opiniones políticas de integración», Berlín, **Instituto Alemán de Política del Desarrollo**, 1981; CUENCA, E.; GONZALEZ, C. L. y RUMEU, S.: «Opciones de la Política Comercial en Canarias ante la entrada de España en las Comunidades Europeas», Santa Cruz de Tenerife, **Confederación Provincial de Empresarios**, 1982.

(25) MAÑES, A.; MAFE, J.; MAS, F.; RICO, A.; SINTES, F. y DOMINGUEZ, E.: «Impacto en los sectores industriales por la Integración de España en las Comunidades Europeas: el caso del País Valenciano», **Cámaras de Comercio de Valencia, Alicante y Castellón**, varios vols. y años; Institut d'Investigacions Econòmiques: «Llibre Blanc sobre la repercussió econòmica a Catalunya de l'entrada d'Espanya a las Comunitats Econòmiques Europeas», Barcelona, **Generalitat de Catalunya**, 1982.

(26) NARBONA, C.: «Las empresas sevillanas y el Mercado Común», **Cámara de Comercio de Sevilla**, 1980.

(27) GRANELL, F.: «El impacto de la integración en las Comunidades Europeas sobre las balanzas de pagos interregionales y sobre las rentas regionales españolas», pp. 107-120 del número de marzo de 1981 de **Información Comercial Española**.

(28) VELASCO, R.: «Aproximación a las consecuencias para el País Vasco de la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en pp. 52-58 del núm. abril-junio 1981 de la revista de la Cámara de Comercio de Madrid **Comercio e Industria** dedicado, todo él, a las autonomías y la CEE; Caja Laboral Popular: «La Economía Vasca y el Mercado Común Europeo», Mondragón, 1981.

(29) BUSTURIA, D. de: «La adhesión de España a la Comunidad Europea como entorno de recuperación industrial del País Vasco», Ponencia presentada al Simposio sobre regiones industrializadas en declive, **Cámara de Comercio de Bilbao**, junio de 1981.

Quiere esto decir que es relativamente posible hacer análisis de carácter estático con modelos de simulación adaptados a la realidad presente, pero es bastante más difícil realizar dinámicos tratando de ver cuáles serán las capacidades de adaptación de cada una de las economías regionales a una Comunidad en movimiento dentro de un Mundo que no deja de modificar, día a día, las perspectivas globales que ofrece.

V. LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LAS NEGOCIACIONES DE INGRESO EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Ante la influencia que «lo internacional» tiene es normal que las comunidades autónomas hayan tratado de «ser oídas» en el proceso de negociación de tratados internacionales y, en nuestro caso específico, en la negociación de las condiciones de adhesión a la Comunidad Europea.

La Constitución consagra en su artículo 149, 3.º, que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado Central, y es por ello que solamente se reconoce a algunas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus estatutos de autonomía respectivos, el derecho a recibir información de los procesos de elaboración de tratados o convenios internacionales en cuanto afecten a materias de específico interés para la Comunidad autónoma de que se trate (art. 20, 5.º del Estatuto de Euskadi, 27, 5.º del Estatuto de Cataluña y 23, 1.º del Estatuto de Andalucía).

En el caso específico de Canarias, la disposición adicional 3.ª de la Constitución Española explicita que la Junta de Canarias debe emitir informe sobre la modificación del régimen económico-fiscal del Archipiélago, recogándose así la idea de consulta a los interesados que preceptuó en su día el artículo 4 de la Ley 30/1972 de 11 de julio, sobre Régimen Económico-Fiscal para Canarias.

Ante esta posibilidad legal el Parlamento de Cataluña aprobó el 11 de noviembre de 1980, una resolución en la que instaba al Consejo Ejecutivo de la Generalitat a organizar, de acuerdo con el Gobierno del Estado, una Comisión de Seguimiento de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas. La creación de la Comisión suscitó algunos recelos (30), desaparecidos rápidamente como consecuencia del trabajo serio y de «auténtico seguimiento» realizado por el órgano técnico creado en un momento, aquél en que E. Punset era al mismo tiempo Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas y miembro del Parlamento de Cataluña por U.C.D. En las sucesivas reuniones técnicas de esta comisión entre representantes del ejecutivo catalán y de expertos del Ministerio —primero— y Secretaría de Estado —ahora— para las Relaciones con las Comunidades Europeas se han podido contemplar una serie de cuestiones de interés para la economía catalana: la inclusión del textil en la globalidad de la negociación de adhesión sin aceptar el régimen especial solicitado por ciertos intereses

(30) GRANELL, F.: «La Generalidad y las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas», *El País*, 5 de diciembre de 1980.

en la Comunidad Europea ante la crisis generalizada de tal sector en toda Europa, la inclusión de las acciones de carácter «zonal» en el contexto de las ayudas de carácter regional que España podrá recibir una vez sea miembro de la Comunidad, etc.

La experiencia, al nivel modesto al que funcionan las comisiones de seguimiento creadas en el Palacio de la Trinidad —sede de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas—, puede considerarse, pues, positiva.

Menos positiva ha sido, en cambio, la experiencia de Canarias, pues si bien el Presidente de la Junta envió al Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas —con fecha 4 de junio de 1980— informe sobre las repercusiones del ingreso de España en la Comunidad para Canarias llamando la atención sobre los peligros que le representaba a la economía del Archipiélago la adscripción al régimen común de aceptación del acervo comunitario, la respuesta a tal escrito sólo se produjo el 14 de mayo de 1981 y, lo que es más significativo, tal respuesta no iba firmada por el Ministro de Asuntos Exteriores que por entonces se había hecho cargo de los temas de la negociación con las Comunidades, al quedar englobado en su Ministerio la Secretaría de Estado para tales Relaciones creada al desaparecer el antiguo Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas, sino por el Ministro de Hacienda, por su vinculación temática, seguramente, al régimen económico-fiscal de las Islas Canarias.

Con todo ello y con la experiencia de participación de representantes de los Gobiernos regionales de ciertos países comunitarios en determinadas negociaciones a nivel global, todo parece indicar que sería perfectamente plausible dar más juego a las Comunidades Autónomas en la negociación de tratados internacionales sin que la Constitución pudiera considerarse una barrera insalvable para ello (31).

La fase de construcción del Estado de las Autonomías que se está viviendo va a hacer, sin embargo, que tal posibilidad deba aguardar un cierto tiempo para convertirse en una auténtica realidad —según el deseo expresado por responsables de ciertas Comunidades Autónomas—, pues las reticencias que se van a tener que ir venciendo en una España que durante siglos ha tenido un gobierno fuertemente centralizado son hoy por hoy claramente perceptibles a cualquier observador de la realidad española actual.

(31) CASANOVAS, O.: «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», Conferencia pronunciada en la Universidad «Menéndez y Pelayo» (Santander), el 20 de agosto de 1981.

